

# 서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위한 재산세 공동과세 도입

행정자치부 지방세제팀 서기관 | 심 영 택

## 1. 자치구 지방세목의 배분

세금의 부과기준은 일반적으로 소득, 소비, 재산으로 나누어진다. 소득을 기준으로 세금을 과세할 수 있다면 가장 공평한 과세가 될 것이나 개별적으로 소득을 완벽하게 파악하여 과세하는 것이 불가능하기 때문에 보완적으로 소득을 소비하는 부분에 대하여 소비과세를 과세하고, 소비하지 않고 모았던 재산을 과세대상으로 하여 재산과세를 과세하게 된다.

이와 함께 소득, 소비, 재산이라는 세원을 기준으로 국세와 지방세를 어떻게 배분할 것인가 하는 문제가 따른다. 일반적으로 학자들은 지방세적 성격의 세금기준으로 부담분담의 원칙, 응징과세의 원칙, 보편성의 원칙, 안정성의 원칙, 정착성의 원칙 등을 제시하면서 재산과세가 지방세로 적합하다고 하고는 있으나, 이러한 원칙은 모든 조세에 다 적용되는 원칙임에도 지방세가 국세와 다른 점을 부각시키고 지방세의 독자성을 살리기 위해 강조하는 것으로 보여 진다. 국세와 지방세를 나누어 놓은 기준은 국가재정과 지방재정의 재정수요 및 징세행정의 편의성 등을 감안하여 인위적으로 조정된 것이다.

그렇다면 특별·광역시 자치구의 세목배분은 어떻게 이루어 졌을까? 1988년 지방자치법<sup>1)</sup>이 개정되면서 특별·직할시(후에 광역시)의 자치구가 처음 생기게 됨에 따라 구 자치제 실시 기반 구축을 위하여 자치구의 재정규모에 상응하는 독립세를 구세로 지정<sup>2)</sup>하였다. 이렇게 지정된 세목은 재원초과

구의 발생을 억제하는 수준에서 구세적(區稅的) 성격의 세목 중 세원분포가 비교적 보편적인 세목으로 면허세, 재산세, 토지과다보유세<sup>3)</sup>, 사업소세의 4개 세목이었다.

## 2. 서울시 자치구간 세원불균형 심화

1988년 자치구 실시에 따라 자치구세로 지정된 지방세목은 자치구의 재정규모에 상응하게 배분되어 구 자치제 실시기만을 구축해 나가는 데 지장이 없도록 설계되었다. 자치구의 재정과다 현상이 발생하지 않도록 재정수요가 가장 큰 구를 기준으로 세목을 배분하여 서울의 경우 최고구와 최저구간의 세원격차가 자치구세 도입초기에는 5배를 초과하지 않았다.

그러나 1960년대 이후 소위 '강남개발'이라 일컬어지는 정책적인 지원으로 강남지역의 생활기반시설과 교육환경이 좋아지면서 서울은 물론 국가전체의 부(富)가 강남지역으로 이전되었고, 특히 1988년 올림픽이후 이런 현상이 더 두드러지면서 지방세수 기반의 차이가 커지게 되었으며, 토지의 효율적인 이용을 위해 도입된 종합토지세는 전국의 토지를 합산하여 과세표준별로 배분하다보니 땅값이 높은 강남지역에 배분되는 액수도 커지게 되는 등 여러 가지 이유로 강남과 강북간의 지방세수 격차는 심각한 정도로 늘어나게 되었다.

참고로 1988년 이후 서울시 자치구세수가 최고인 구와 최저인 구간의 차이를 분석해보면 <표1>과 같다. <표1>에 나타나고 있는 바와 같이 해를 거듭 할수록 그 격차는 점점 더 벌어지고 있음을 알 수 있다.

1) 지방자치법 개정 : 법률 제4004호, 1988.4.6개정, 1988.5.1시행

2) 지방세법 개정 : 법률 제4007호, 1988.4.6개정, 지방자치법에 의하여 구가 지방자치단체로 된 날로부터 시행

3) 토지과다보유세는 1989.6.16 법률 제4128호로 지방세법이 개정되면서 종전의 토지분의 재산세와 유희토지 및 비업무용토지를 주요대상으로 과세되고 있는 토지과다보유세를 통·폐합하여 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 후 누진세율을 적용하는 종합토지세제가 도입됨에 따라 그 후부터는 종합토지세가 구세가 되었다.

〈표1〉 '88~'05년간 서울시 자치구간 세원불균형(징수실적) 추이

(단위 :억원)

년도별	'88	'89	'90	'93	'96	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
최고구 (A)	강남 148	강남 216	강남 346	강남 819	강남 1,295	강남 1,247	강남 1,389	강남 1,472	강남 1,513	강남 1,677	강남 2,219	강남 2,233
최저구 (B)	중랑 32	노원 43	중랑 59	중랑 105	도봉 135	강북 128	강북 133	강북 130	도봉 128	도봉 144	도봉 182	강북 148
비교(A:B) (세역차이)	4.6배 (116)	5.0 (173)	5.9 (287)	7.8 (714)	9.6 (1,160)	9.7 (1,119)	10.4 (1,256)	11.3 (1,342)	11.8 (1,385)	11.6 (1,533)	12.2 (2,037)	15.1 (2,085)

※ '88년은 5월 1일 이후의 자치구 세수 임

### 3. 자치구간 세원불균형 완화 필요성 제기

2005년의 정부의 지방세과표의 현실화 계획에 따라 강남과 강북간의 세원불균형은 '07년 예산기준으로 14.8배에서 25.1배로 그 격차가 심각하게 늘어날 것으로 전망되었다. 이는 재산세의 과세표준이 주택의 경우 종전에 공시가격의 50%이던 것을 '08년부터 매년 5%p씩 인상, '17년에 100%가 되도록 하고, 토지·건물의 경우도 종전 공시가격의 50%이던 것을 '06년부터 매년 5%p씩 인상, '15년에 100%가 되도록 함에<sup>4)</sup> 따라 재산세의 세수규모가 늘어나게 됨에 따른 것이다.

이 비교는 공시가격 인상은 제외하고 과표현실화율만을 고려한 것으로 공시가격 인상까지 포함할 경우 그 격차는 훨씬 클 것으로 예측되었다.

4) 2005.12.31 법률 제 7483호로 지방세법 제187조제1항 개정(부칙 제5조 참조)

〈표2〉 '17년까지 연도별 강남·강북 간 세수격차 비교 추계

(단위 :억원)

연도별	'07예산	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
강남구 (A)	2,560	2,913	3,320	3,788	4,328	4,952	5,672	6,504	7,466	8,580	9,625
강북구 (B)	173	189	206	224	243	264	287	311	337	365	383
비교(A:B) (세액)	14.8 (2,387)	15.4 (2,724)	16.1 (3,114)	16.9 (3,564)	17.8 (4,085)	18.7 (4,688)	19.8 (5,385)	20.9 (6,193)	22.1 (7,129)	23.5 (8,215)	25.1 (9,242)

이러한 자치구간 격차는 강남·북간의 균형발전을 저해할 뿐 아니라 서울이란 하나의 도시 내에서 자치단체가 제공하는 행정서비스의 심각한 불균형 초래, 초등학교 등 의무교육환경의 양극화, 노인·부녀·저소득층 등에 대한 자치단체 수준에서의 지원수준의 차이 등을 가져오게 됨은 물론, 강남지역의 경우 '05~'07 3년평균 재정력지수<sup>5)</sup>가 강남구 2.156, 서초구 1.323, 중구 1.352로 기준재정수요보다 기준재정수입이 과다한 상태임을 감안할 때 향후 세수가 기하급수적으로 늘어나게 되면 강남구 등은 재정과다현상이 발생하게 될 것이다. 이렇게 서울시의 자치구 중 몇 개구는 재정이 넘쳐나는 반면, 중랑구 0.279, 강북구 0.298, 노원구 0.324 등 재정력지수가 1이하로 열악한 자치구는 자치구의 재정운동을 서울시의 재정조정교부금 등 의존재원으로 운영하고 있어 실질적인 지방자치 발전이 이루어지지 못할 것이다.

따라서 강남·북간의 균형발전 및 지방자치 발전기반 구축이라는 명제와 최초에 자치구세를 배분하면서 자치구의 재정과다현상이 초래되지 않도록 배분한 입법취지 등을 종합해 볼 때 서울시의 자치구간 세수불균형을 완화할 필요성이 제기되는 것이다.

5) 지방자치단체의 재정력을 판단하기 위하여 기준재정수입을 기준재정수입으로 나눈 값이다. 즉 행정을 수행하기 위하여 필요한 재원과 지방세 등으로 벌어들이는 수입을 비교한 것으로 재정력지수가 1보다 과다하게 클 경우 재정낭비 현상이 초래될 수 있다.

## 4. 세원불균형 완화를 위한 그 간의 노력

### 1) '95년 정부입법안 마련 무산

'95.10.16 서울시로부터 자치구 세원인 종합토지세의 구간 편차가 심하여 자치구간 재정불균형이 심화되므로 구세인 종합토지세와 시세인 담배소비세의 교환방안을 행정자치부에 건의해 옴에 따라 이를 지방세법개정안에 반영, '95.11.2 차관회의에서 의결되었다.

그러나 '95.11.4 서울시 구청장협의회에서는 세목교환 반대결의(총 25명중 16명 참석, 15명 서명)를 하였고, 같은 달 9일에는 서울시 일부 구청장 등이 세목교환에 찬성(11.4일 서명은 회의참석 서명일 뿐 세목조정을 반대하는 서명이 아니라고 주장하면서 총 25명중 14명 서명)하는 결의를 하는 등 찬성하는 구와 반대하는 구간에 치열한 공방전이 전개됨에 따라 동 지방세법개정법률안은 '95.11.10 국무회의에서 서울시가 구청과 조정한 후 재논의 하기로 하고 서울시와 자치구간 세목교환 내용은 삭제되었다.

### 2) 제15대 국회(1996~2000)에서의 논의

'96.12.6 당시 국회의 김근태의원외 19명이 서울특별시의 자치구간의 세원불균형을 완화하기 위하여 자치구간의 세수편차가 적은 담배소비세를 구세로 전환하고, 편차가 큰 종합토지세를 특별시세로 전환하여 자치구간의 재정불균형<sup>6)</sup>을 완화하기 위하여 지방세법 개정안을 발의하였다.

동 개정법률안은 '96.12.11내무위원회(행정자치위원회)에 회부되어 '97.7.14 상정되었으나, '98.12.26 중·용산·강남·서초·송파·강동구 등 6개구 공동 반대성명서 발표 등으로 처리되지 못하다가 '00.5.29 임기만료로 폐기되었다.

### 3) 제16대 국회(2000~2004)에서의 논의

'01.11.28 민주당 이상수의의원외 11명이 또 다시 서울시의 자치구간 세원불균형 완화를 위해 자치구세인 종합토지세와 시세인 담배소비세를 교환하는 내용의 지방세법중개정법률안을 발의하였다.

6) '96년 - 종합토지세 : 4,483억원(최고 강남구 783억원 최저 도봉구 62억원)  
- 담배소비세 : 5,083억원(최고 강남구 305억원, 최저 도봉구 120억원)

동 개정법률안은 '01.11.28 행정자치위원회에 회부되어 '03.4.17 상정되었으며, 행자위 법안심사 소위에서 담배소비세와 종합토지세를 50%씩 공유하는 방안도 제시되었으나 별다른 진전 없이 처리되지 못하다가 '04.5.29 임기만료로 폐기되었다.

그 후 '04년 『강남북균형발전을 위한 국회의원모임』에서 서울시의 강남·북 자치구간 재정불균형 시정을 위하여 시세인 담배소비세와 자치구세인 종합토지세 교환 문제 제기, '04. 5.13 열린우리당 강북지역당선자모임에서의 세목 교환문제 논의 등이 제기되었으나, 이 때에는 종합토지세를 지방세와 국세(종합부동산세)로 2원화하는 보유세제개편 계획이 추진되고 있어 구체적인 지방세법 개정추진으로까지는 진행되지 않았다.

〈표3〉 '04 담배소비세와 종합토지세 자치구간 세수규모 비교

구 분	'04예산규모	최고구	최저구	비 교
종합토지세(구세)	6,414억원	강남 1,322	도봉 87	15.2배
담배소비세(시세)	4,976 "	강남 360	도봉 128	2.8배
※ 재산세(구세)	2,433 "	강남 402	금천 44	9.1배

## 5. 재산세 공동과세의 도입과정

참여정부 출범이후에도 정부에서는 서울시의 자치구간 세원불균형 완화의 필요성을 인식하고 자체적인 연구는 물론, 외부용역 등을 실시하여 합리적인 방안을 모색해 왔으며, 특히 정부혁신지방분원위원회 내에 기존의 재정세제분과위원회 외에 별도로 조세개혁특별위원회를 설치하여 이 문제를 심도 있게 논의해 왔으며, 이러한 노력들이 모두 하나가 되어 서울시 자치구간 세원불균형이 완전 해소된 것은 아니지만 재산세를 시와 구가 공동으로 과세하여 불균형을 완화하는 새로운 제도의 틀을 마련한 것이다. 여기서는 재산세 공동과세방안의 입법과정에 대하여만 간단하게 설명하고자 한다.

### 1) 세목재배분 발의(열린우리당 우원식의원)

'05.11.9 열린우리당 우원식(서울, 노원들)이 서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위해 서울시와

서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위한 재산세 공동과세 도입

자치구간 세목을 재배분하는 의원입법안을 의원 90명의 찬성을 받아 제출하여 '05.12.5 행정자치위원회에 상정되었으며, 그 주요 내용은 특별시세 중 자동차세·주행세 및 담배소비세를 구세로 하고, 구세 중 재산세를 특별시세로 한다는 것이다.

〈표4-1〉 우원식의원안의 세수불균형 완화 효과('07예산기준)

(단위 : 백만원)

변 경 전					변 경 후				
세목	세수규모	최고구 강남(A)	최저구 강북(B)	비고 (A/B)	세목	세수규모	최고구 강남(A)	최저구 강북(B)	비고 (A/B)
계	1,409,969	256,010	17,283	14.81	계	1,442,981 (33,012)	166,238 (?89,772)	32,805 (15,522)	5.07
면허세	19,914	2,110	433	4.87	면허세	19,914	2,110	433	4.87
재산세	1,174,654	209,002	15,852	13.18	담배소비	547,115	42,143	17,389	2.42
사업소세	195,609	40,730	685	59.46	자동차세	454,440	54,483	9,366	5.82
과년도	19,792	4,168	313	13.32	주행세	206,112	22,604	4,619	4.89
					사업소세	195,609	40,730	685	59.46
					과년도	19,792	4,168	313	13.32

2) 재산세 공동사용 의원입법안 발의(한나라당 김충환의원)

열린우리당 우원식의원이 서울시와 자치구간 세목교환 의원입법안을 발의하자 한나라당에서는 이에 대응하여 김충환(서울, 강동을)의원이 '05.12.5 재산세의 과세권은 자치구에 둔 채로 구에서 징수한 재산세의 50%를 시에 납부하여 자치구간 공동재원으로 활용하자는 의원입법안을 제출하였다.

〈표4-2〉 김충환의원안의 세수불균형 완화 효과('07예산기준)

(단위 : 백만원)

구 별	재원변화				공동재산세	
	현행	변경	증·감	변화율	부담액	교부받는액
총 구	107,594	97,081	△10,513	△9.77%	34,006	23,493
강북구	17,283	32,850	15,567	90.07%	7,926	23,493
도봉구	21,124	34,991	13,867	65.65%	9,626	23,493
은평구	22,385	35,658	13,273	59.29%	10,220	23,493
구로구	34,000	43,195	9,195	27.04%	14,298	23,493
강남구	256,011	175,003	△81,008	△31.64%	104,501	23,493
송파구	108,889	83,682	△25,207	△23.15%	48,700	23,493

※ 부담액은 재산세의 50%, 교부받는액은 자치구별로 균등액 교부

→ 강남 : 강북간 세수격차 완화 : 14.81배 → 5.33배

'06.4.27 15:00에 국회 행정자치위원회 주관으로 서울특별시와 자치구간 세목교환 또는 공동 재산세 도입에 관한 공청회가 개최되었으며, 공청회에는 총 4명의 진술인이 참여하여 진술하고 의원들의 질의순서로 진행되었으나, 서로 간의 주장만 제기되었을 뿐 어떤 방안이 특별히 좋다는 결론은 도출되지 않았다.

### 3) 두 입법안의 비교와 쟁점

우원식 의원안은 자치구간 불균형이 큰 재산세를 시세로 하고, 형평성이 좋은 자동차세·주행세·담배소비세를 구세로 전환한다는 것으로 장점으로는 자치구간 불균형이 '07예산기준으로 14.81배에서 5.07배로 완화되므로 효과가 크고 향후 세수격차가 커질 우려가 적다는 것이다. 단점으로는 기초세로 적합한 것으로 주장되고 있는 재산세를 시세로 함에 따른 비판 제기와 재산세의 신장률이 큼에 따라 구청에서 반대를 한다는 것이다. 다시 말해서 서울시와 자치구가 반대로 추진에 현실적인 한계를 있다는 점이다.

반면에 김충환 의원안은 재산세의 과세권은 자치구에 두고 재산세액의 50%를 특별시에 납입하여 조정재원으로 활용한다는 것으로 자치구에 균등 배분시 불균형 완화효과(14.81배 → 5.33배)는 있으나 세원의 공동과세가 아닌 자치구간의 임의적인 재원이전 방식으로 집행력 담보가 불확실하다는 점, 25개 자치구 중 1개 자치구라도 시로 납입하기 위한 예산반영을 거부할 경우 집행이 불가능하다는 점과 과세권과 무관한 구간 재원이전 시스템으로 지방세법 반영이 부적합한 제도라는 점 등이다. 즉, 지방세법에 반영하기가 곤란한 입법체계상의 문제와 집행력을 확보하기가 곤란하다는 문제를 가지고 있다.

### 4) 재산세 공동과세안의 논의 및 국회에서의 의결

행정자치부에서는 참여정부의 실제적 마지막해인 2007년에 서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위한 지방세법개정안이 국회를 통과하기 위한 노력의 일환으로 지방세 관련 전문가와 서울시 및 강남구 등 이해관계 자치구가 참여하는 간담회를 개최하여 해결방안을 모색하면서 재산세 공동과세에 대한 논의가 있었으며, 이를 국회에서의 지방세법 심사과정에 논의될 수 있도록 함으로써 지방세법 개정의 단초를 제공하였다.

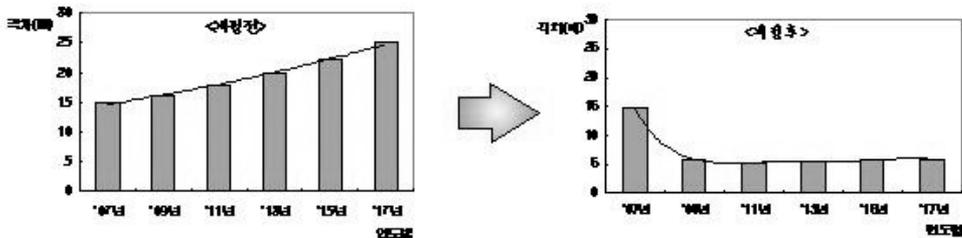
재산세 공동과세의 내용은 재산세를 시와 자치구 각각 일정부분의 과세권을 나누어 가지되, 시세로

과세된 재산세 전액은 자치구간 세원불균형 완화를 위한 공동재원으로 활용한다는 것으로써 재산세를 시세로 하는 우원식의원(안)과 재산세의 50%를 공동재원으로 하는 김충환의원(안)을 절충한 것이다.

이러한 절충안에 대한 학계의 이론적 검토 결과도 「재산세를 주거분(주택)과 비주거분으로 구분할 경우 비주거분은 광역시제적 성격이 더 크고 그 비중이 서울시 평균 50%정도이므로 재산세의 50%를 시세로의 공동과세 방안이 문제가 없다」는 입장<sup>7)</sup>이고, 현행 세부담 범위내에서 시세와 구세로 공동과세하는 방안이므로 이중과세의 문제점도 없다는 입장을 표명하였다.

공동과세가 도입되어 서울시의 재산세 과세권을 50%로 할 경우 <표5>에서 보는 것처럼 '07년의 자치구간 불균형이 14.8배에서 5.3배로 줄어들고, '17년에는 25.1배에서 5.9배 정도로 완화된다.

<표5> 공동과세도입의 세원불균형효과 비교



연도별	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
개정전	14.8배	15.4배	16.1배	16.9배	17.8배	18.7배	19.8배	20.9배	22.1배	23.5배	25.1배
개정후	14.8배	6.5배	5.9배	5.4배	5.4배	5.5배	5.5배	5.6배	5.7배	5.8배	5.9배

공동과세의 국회 의결절차 진행은 반대하는 구와 찬성하는 구간의 대립과, 의원들도 찬성·반대로 나뉘어져 순조롭지 못했다. '07년 2월 임시국회 행자위 법안심사 소위에서는 '서울시 자치구간 세원 불균형 문제 해소를 위한 지방세법 개정 필요성에 공감하며, 좀더 심도 있게 검토할 사안이 있어 다음 4월 임시국회에서 반드시 처리하기로 합의' 하는 것으로 결론을 냈다.

'07.4.13일 열린 임시국회 행자위 법안심사소위에서는 우원식의원안과 김충환의원안을 절충하여 재산세 과세권을 시와 구가 나누어 공동과세하는 방안을 전원 찬성함에 따라 행자위 대안으로 채택하였다. 다만, 서울시의 과세권 비율(40%~50%)에 대하여만 같은 달 23일 예정되어 있는 법안소위에서 토론 후 결정하기로 하였으나 법안소위가 열리지 못함으로써 4월 임시국회에서도 처리하지 못하

7) 영국의 경우 재산세는 주거용 자산에 대한 지방세(Council Tax)와 국세인 비주거용(사업용) 재산세(NNDR : Nation Non-Domestic Rates)로 나누어 과세하고 있다.

고 6월 임시국회로 넘어가게 되었다.

6월 임시국회에서는 6.14, 6.15, 6.20 3차의 행자위 법안심사소위와 6.21, 6.25, 6.26 행자위 전체 회의를 거친 신중하고 치밀한 논의를 거쳐 재산세 공동과세에 있어 서울시의 과세권 비율을 50%로 하되, 세원이 감소되는 구의 재정충격 완화를 위해 '08년도에는 40%, '09년도에는 45%로 하는 유예기간을 두는 재산세 공동과세의 최종대안이 마련되었다.

이와는 별도로 서울시에서 취득세·등록세의 2%를 재원으로 하여 세원이 감소되는 자치구에 '08년에는 감소재원의 60%, '09년에는 40%, '10년에는 20%를 지원하기로 하였다.

이어 6.29, 6.30, 7.2 법사위 전체회의 및 법안심사소위를 거쳐 7.3 국회 본회의에 상정·의결되었고, 7.20공포되어 2008.1.1부터 시행되게 되었다. 이로써 지방자치단체 계층간 공동과세라는 우리 지방세제에 있어서 처음으로 도입되는 새로운 제도의 시행을 맞게 되었다.

## 6. 공동과세에 대한 주요논쟁에 대한 검토

재산세 공동과세 도입과 관련하여 국회입법과정이나 여러 차례의 간담회 및 회의 과정에서 중점적으로 제기되었던 논점을 살펴보면 다음과 같다.

우선 구세인 재산세의 일부(50%)를 서울시세로 전환하는 것이 과연 바람직한 조치 인가하는 문제다. 조세를 국세와 지방세로 구분할 경우 재산세는 지방세로 하는 것이 바람직하나 기초세로 할 것인지, 광역세로 할 것인지는 세목의 특성과 사무배분 등을 종합하여 결정할 입법정책의 문제로서, 서울시 전체 재산세를 주거분(주택)과 비주거분으로 구분할 경우 그 세수규모가 약 50 : 50정도 되며, 비주거분 재산세는 업무용 빌딩 등에 대한 과세로써 광역세적 성격을 가진다는 것이 학계의 일반적인 의견이므로 재산세의 50%정도를 시세로 전환한 것이다.

다음으로 위헌성 여부의 문제다. 위헌성 여부의 문제로서 첫째 이중과세여부에 대한 논쟁이다. 재산세 공동과세는 동일한 과세대상에 대하여 재산세 총액은 변하지 않고 특별시와 구에서 나누어 징수하는 것에 불과하므로, 이중부담을 초래하는 이중과세가 아니다. 외국의 경우에도 국가와 지방, 광역단체와 기초단체가 세원(과세표준)을 공유하여 각각 과세권을 행사하도록 함으로써 재정조정 툴(tool)로 활용하는 사례가 많음(일본 담배세, 미국 지방정부 소득세 등)에서도 알 수 있다.

둘째, 서울시만의 적용이 법의 보편성 및 형평성 원칙에 위배된다는 지적이다. 법은 내용이나 형식에 있어 일반성과 형평성의 원칙을 반드시 따라야 하나 재산세 공동과세 방안은 국민의 권리의무에

관한 규정이 아닌 과세권을 시와 구가 공동으로 행사하는 세정운영에 관한 특례규정이라는 점에서 달리 해석해야 할 것이다. 이러한 특례는 주행세의 특별징수의무자로 울산시장을 규정하고 있는 선례가 있고 또한 특정세목에 특정세율을 적용하는 입법례도 있다.

셋째, 과잉금지 원칙에 위배된다는 것이다. 서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위한 공동과세가 과잉금지 원칙에 위배되는지의 판단여부는 공동과세방안이 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등 네가지 요건을 갖추었는지 여부가 전제되어야 하나, 위 네 가지 요건을 검토해 보았을 때 과잉금지원칙에 위반되지 않는다는 것이다.

① (목적의 정당성) 서울시 25개 자치구간 재산세 세수입의 격차가 심하고 이러한 세수입의 차이가 각 자치단체의 재정자립도에도 영향을 주고 있는 현 상황 하에서 이러한 격차를 줄이기 위한 것은 목적의 정당성 요건을 갖추었다고 보이고, ② (방법의 적정성) 서울시 교부금 조정, 국고보조율 차등화, 세원재배분 등 재정균형화의 방법중 서울시 교부금은 자치구간 격차를 해소할 수 있을 만큼 크지 않고, 국고보조율을 자치구간 차등화할 기준을 정하기가 어려우며, 세원재배분 방법중 세목교환 방식은 자치구 전체가 반대하고 있어 대다수 자치구가 동의하는 공동과세방안을 선택하게 된 것이고, ③ (피해의 최소성) 기여자치구의 재정적 피해를 최소화하기 위하여 공동과세율의 3년간 단계별 조정방식을 택하였고, 서울시에서는 재산세 과표현실화로 세수회복이 이루어지는 2010년까지 결손세수를 년차별로 60%, 40%, 20%씩 보전할 계획으로 있으며, ④ (법익의 균형성) 기여자치구의 재정자치권 훼손과 수혜자치구의 균형발전이란 공익을 비교하였을 때, 일부 자치구의 세수입이 다소 줄더라도 대다수의 자치구에 최소한의 재정력을 뒷받침하게 되고, 자치구간 세수격차도 현재의 14.8배에서 '08년에는 6.47배, '09년에는 5.9배, '17년의 경우 25.1배에서 5.9배로 완화되므로 서울시 자치구간 삶의 질 형평화에 기여하는 법익의 균형성 유지가 가능하다는 점 등이다.

## 5. 향후과제

서울시의 자치구간 세원불균형 완화를 위한 재산세 공동과세 도입방안을 추진하는 과정에서 국회의원을 포함한 많은 사람들이 제기한 문제 중 하나로 다른 자치단체도 불균형이 심각한데 왜 서울시만 추진하느냐 하는 문제다.

서울시와 다른 광역단체는 그 사정이 사뭇 다르기는 하지만 다른 자치단체의 경우도 균형발전내지 주민에 대한 고른 행정서비스의 제공과 서비스질의 향상을 위해서는 불균형을 완화할 필요가 있다.

## 지방세제도 연구

그러나 광역시 자치구나 도의 시·군은 서울시와 다른 해결방안을 모색하여야 할 것으로 보여 진다. 특히 광역시의 경우 자치구간 세원불균형이 6배정도로 그리 크지 않고 재정력지수가 가장 높은 곳이 부산진구로 0.52에 머무르고 있어 전반적으로 재정력을 확충해 주어야 한다는 것이고, 다른 도의 경우도 일부를 제외하고는 자기 관할구역내의 국세를 포함한 모든 세원을 당해 자치단체세로 해도 재정수요를 충족시키지 못할 정도로 열악하다는 점이다. 따라서 서울시와는 그 해결방법을 달리해야 할 것으로 보여 진다.

따라서 정부는 서울시의 재산세 공동과세방안이 국회를 통과함에 따라, 앞으로 서울시의 세원불균형 완화효과를 분석한 다음, 「광역시와 자치구」, 「도와 시」, 「도와 군」 등 계층별 특성을 감안, 세원불균형 완화방안을 검토하여야 할 것으로 판단된다.

이번 서울시 재산세 공동과세는 지방세의 발전에 크게 기여할 제도적 틀을 만들었다는데 또 하나의 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다. 그 동안 지방소비세 등 국세의 지방이양 문제를 검토하면서 항상 걸림돌이 되어 왔던 특정지역의 초과세수 문제를 일부 해결하게 됨으로써 국세와 지방세의 세원 재배분 논의를 보다 활발하게 진행할 수 있을 것으로 기대된다. ☺

